

Las concertaciones transfronterizas en el complejo urbano Desaguadero (Perú-Bolivia)

Cross-border cooperation in the Desaguadero urban area (Peru-Bolivia)

Haroldo Dilla Alfonso* <https://orcid.org/0000-0001-7744-8362>
 Simón Herrera Canales** <https://orcid.org/0009-0000-0888-4478>
 Camila Álvarez Torres*** <http://orcid.org/0000-0002-9045-0464>

Resumen

El complejo urbano transfronterizo que conforman los dos poblados denominados Desaguadero, en el borde peruano/boliviano, es un espacio donde confluyen y conviven diversas escalas de relaciones transfronterizas. En un plano más visible, es el paso más activo de tránsito del comercio binacional. Pero sobre todo resulta un espacio de interacción donde lo global y lo local interactúan, generando numerosos puntos de inflexión dados en la política, las relaciones socioculturales y la economía. Desde aquí, el complejo urbano funciona desde lo que denominamos política subrepticia, entendida como las tomas de decisiones públicas desde concertaciones informales, con frecuencia ilegales, que hacen de la opacidad una garantía de funcionamiento. Y se generan ensayos de gobernanza solidaria, irreflexiva y axiológica, que se apoyan en los sistemas de uso de la vida cotidiana y en las relaciones consuetudinarias. Los procesos de concertaciones transfronterizas no escapan a esta situación, prescinden en lo fundamental de los arreglos formales y se articulan desde la misma cotidianeidad.

Palabras clave: Fronteras, complejos urbanos transfronterizos, comercio transfronterizo, Perú, Bolivia

Abstract

The cross-border urban complex formed by the two towns of Desaguadero, on the Peruvian/Bolivian border, is a space where different scales of cross-border relations converge and coexist. On a more visible level, it is the most active crossing point for binational trade. Above all, it is a space of interaction where the global and the local interact, generating numerous points of inflection in politics, socio-cultural relations, and the economy. From here, the urban complex operates through what is called surreptitious politics, understood as public decision-making via informal, often illegal, consultations that make opacity a guarantee of operation; this generates practices of unreflective, axiological solidarity governance, based on systems of use in daily life and customary relations. Cross-border cooperation processes do not escape this situation; they essentially dispense with formal arrangements and are articulated on a quotidian basis.

Keywords: Borders, cross-border urban complex, cross-border trade, Peru, Bolivia

Fecha de recepción: 19-11-2024 **Fecha de aceptación:** 24-06-2025



Este artículo tiene como objetivo discutir las características de las concertaciones transfronterizas que tienen lugar en dos pequeños poblados andinos, en Perú y en Bolivia, que de alguna manera viabilizan la gobernanza de estos espacios. Ambos poblados se denominan Desaguadero, en alusión al río que les deslinda, y constituyen comunidades históricas de larga data –lo que ha sido sintetizado en Arraya (2022)– cuyo rasgo más relevante es la compartición identitaria aimara que lubrica sus relaciones. Otro rasgo distintivo de estos poblados es que son cruzados por fuertes flujos comerciales binacionales y transfronterizos que les someten, como discutiremos más adelante, a procesos de intermediación urbana muy superiores a sus dimensiones demográficas y espaciales.

Este Complejo Urbanos Transfronterizos [CUT] está ubicado en un proyecto integracionista supranacional, la Comunidad Andina de Naciones [CAN], sin lugar a dudas, el proyecto integracionista latinoamericano que más ha avanzado en sus planteamientos programáticos transfronterizos. Desde los 80s del pasado siglo, la CAN fue adoptando decisiones sobre el establecimiento de Zonas de Integración Fronterizas [ZIF] dirigidas a estimular los vínculos entre las regiones limítrofes (Decisión 501) y para el establecimiento de Centros Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF/Decisión 502), que implicaban una modernización de los instrumentos de control fronterizo, conjuntamente con acciones de desarrollo social. Aún cuando existe una literatura crítica abundante sobre los magros desempeños

* Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat. Santiago, Chile. Correo electrónico: hdilla@unap.cl

** Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat. Santiago, Chile. Correo electrónico: simherrera@unap.cl

*** Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat. Iquique, Chile. Correo electrónico: camalvarez@unap.cl

de estas experiencias (Meza, 2011; Arciniegas, 2018; Rodríguez, 2022; Naranjo, 2023; Amaya, 2024), la condición de Desaguadero remitida a ambas instituciones, nos permitió una evaluación de su funcionamiento real en un contexto concreto, que no aparece en la literatura existente sobre este complejo.

Una novedad adicional es la vinculación del complejo urbano Desaguadero a un proyecto binacional con aspiraciones transfronterizas. Se trata de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa [ALT], una comisión peruano/boliviana para el manejo de los acuíferos superficiales de la zona. Financiado por ambos países y con sede en La Paz, posee una instalación en uno de los puentes sobre el Río Desaguadero con seis trabajadores, casi una cuarta parte del total que emplea para atender sus responsabilidades en la extensa superficie del lago.

Para satisfacer estos fines, este artículo se organiza en cuatro partes. En la primera, ofrecemos una introducción teórico/metodológica, donde realizamos algunas precisiones conceptuales, así como un sucinto estado de la cuestión del tema. En el siguiente acápite se discute el sustrato económico que anima los procesos de intermediación urbana dentro del CUT, con énfasis en el nivel propiamente transfronterizo. Desde aquí, discutimos algunas ideas sobre la gobernanza del CUT y del rol de lo que llamamos la “política subrepticia”, para finalizar con unas conclusiones que intentan acercar todo lo discutido a una consideración sistémica.

Algunas precisiones conceptuales.

La emergencia de configuraciones socio espaciales diferentes a los territorios nacionalistas –con frecuencia disidentes de ellos- constituye una realidad geográfica y sociológica del mundo contemporáneo, a la que no han podido sustraerse las ciencias sociales. Autores como Paasi (2010); Harvey (2014); Haesbaert (2019); Santos (2021); Jessop *et al.* (2008); Sassen (2015) y Jessop (2018), entre otros, han dado cuenta de este fenómeno en una sustanciosa producción académica. Resultan de la interacción conflictiva de agentes diversos, que llamaremos factores estructurantes. Y que entenderemos aquí como campos, es decir, “...espacios estructurados de posiciones... [desde] la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones implicados en la lucha”, amalgamados en torno a una serie de intereses fundamentales de donde deriva “...una complicidad objetiva que subyace a todos los antagonismos” (Bourdieu, 2008, pp. 112-114). En consecuencia, sus sujetos agenciales, relaciones y flujos –remisibles a los ámbitos del medio ambiente, la economía, la política, las cotidianidades y las identidades culturales- interactúan, se contaminan, se complementan y coliden (Dilla *et al.*, 2024).

Entre estas configuraciones socioespaciales se destacan las que denominamos –siguiendo a Perkmann & Sum (2001), Sohn (2018) y Dilla *et al.* (2020)- como regiones transfronterizas [RTF]: sistemas territoriales que se articulan sobre un límite internacional, agregando a la multidimensionalidad de cualquier unidad territorial, una condición multijurisdiccional (Smith, 2011). Y que, en consecuencia, producen escenarios particularmente complejos, “territorios aglomerados –siguiendo a Haesbaert (2019, p. 254)- mezclas confusas de territorios-zona y de territorios-red, donde se vuelve muy difícil identificar una lógica coherente o una cartografía espacialmente bien definida”.

Por otra parte, en la misma medida en que las fronteras contemporáneas devienen espacios de valorización y acumulación de capitales, gana importancia en ellas el tema urbano. Y en particular, la manera como sus ciudades intermedian y metabolizan los procesos transfronterizos e internacionales, actuando como núcleos organizadores de las articulaciones regionales. Es lo que aquí denominamos complejos urbanos transfronterizos [CUT], definidos por Dilla (2015) y Dilla & Herrera (2023) a partir de una serie de cualidades como la compartición ambiental, la interdependencia económica, las relaciones sociales y los contactos políticos, entre otras. Los CUT son, en consecuencia, sistemas urbanos remitidos a múltiples dimensiones de relacionamientos, unos expresados como flujos binacionales y otros como relaciones transfronterizas¹.

Entre la multiplicidad de relaciones que sustentan los CUT, nos interesa ahora subrayar aquellos acuerdos, negociaciones y ejercicios de cooperación, que aquí llamaremos procesos de concertaciones transfronterizas. Estas concertaciones se producen desde diversos factores estructurantes, en los que unos prevalecen y sobredeterminan

¹ En este punto una aclaración necesaria. Ambas dimensiones –lo transfronterizo y lo internacional/binacional- construyen fronteras, pero están referidas aquí a situaciones diferentes. La espacialidad internacional/binacional hace alusión a la relación entre naciones contiguas separadas por un límite y opera con involucramientos locales menores. Lo transfronterizo, en cambio, involucra de forma distintiva a los actores locales y da cuenta de las relaciones que determinan el carácter sistémico de la región transfronteriza. El nivel binacional se modela desde los flujos de diferentes escalas. El nivel transfronterizo se distingue, ante todo, como creador de lugares, sin los cuales no puede existir. En el campo estrictamente económico, las relaciones binacionales son tramos de una acumulación que se realiza fuera de sus lares, en los centros económicos. Las relaciones transfronterizas, en cambio, usualmente generan lo que Fraser & Jaeggi (2018, p. 24) llamaron “mercados para la distribución” que se realizan en el ámbito local, con menor incidencia económica en sentido estricto, pero de alto impacto social. Podríamos decir que lo transfronterizo es un momento denso de lo que Tarrius (2002) denominaba un dispositivo comercial internacional. Desde la pluma poética de Alberto Ríos, el coágulo de sangre de la vena transfronteriza.

al resto, imponiendo ritmos, discursos y prácticas. En el escenario europeo, donde se ha ventilado un proyecto con aspiraciones post nacionalistas, la política formal asume ese rol, lo que implica proyectos integracionistas reconocibles en tres niveles -local, nacional y supranacional- que se materializan en dispositivos territoriales como las euroregiones y las eurociudades. En cambio, en la vigorosa frontera México/Estados Unidos, la política queda subordinada a los procesos económicos amparados en los acuerdos de libre comercio entre ambas naciones. Mientras la primera adopta una perspectiva territorialista, que opta por la generación de lugares con mayores densidades y complejidades institucionales, la segunda no rebasa la perspectiva geoeconómica tradicional basada en el aliento de los flujos (Sohn, 2018; Blatter, 2003).

En América Latina faltan las dos condiciones antes mencionadas. Se trata de un continente con fuertes sellos políticos nacionalistas, con interacciones económicas menores y débiles proyectos integracionistas. Aquí, las RTF y sus correspondientes CUT, se generan primordialmente desde prácticas sociales y sistemas de uso cotidianos (Certeau, 2008; Heller, 1987). Obviamente, existen diferencias contextuales (recordando una precisión de Paasi & Prokola, del 2008) que condicionan aspectos de los comportamientos regionales específicos (fortaleza relativa de los estados, incidencia de pactos integracionistas, tradiciones culturales, dinámicas económicas, etc.). Pero en todos los casos se trata de experiencias con débiles coberturas institucionales que frecuentemente prescinden de los brillos de la política formal, sea de la alta o de la baja política. En su lugar opera una suerte de política subrepticia (Dilla *et al.*, 2024), que aquí definiremos como una forma específica de disolución de la gestión pública en redes privadas, que genera concertaciones, acuerdos y permisividades, regularmente ilegales pero tolerados y/o legitimados socialmente, y que deciden sobre la distribución de recursos y valores atinentes a la esfera pública en estas zonas grises. El éxito de la política subrepticia, a diferencia de la política formal, reside precisamente en la opacidad.

Un estado de la cuestión.

La producción propiamente académica centrada en Desaguadero es desbalanceada: más abundante en Bolivia que en Perú. De este último país existe un estudio llevado a cabo por Dammert *et al.* (2017) en que la ciudad es abordada en el contexto de una investigación mayor sobre ilegalidades a todo lo largo de las fronteras peruanas. Aún cuando se trata de un estudio con observaciones sugerentes, no parece que se haya realizado un trabajo de campo sostenido en el área. El único estudio peruano detectado que se ocupa específicamente de la localidad es el de Puma *et al.* (2024). Se trata de un estudio etnográfico desarrollado principalmente sobre la feria y que arroja referencias interesantes para la caracterización de estas comunidades. De acuerdo con los autores, la feria constituía una de las actividades económicas más importantes de la región de Puno, no solo por la concurrencia a ella de comerciantes de diferentes lugares, sino también por el efecto de arrastre que tenía sobre la actividad agrícola y ganadera de los entornos de la comunidad, lo que pudiera indicar la conformación de pequeñas cadenas de valor para el desarrollo local. Y en particular, detectaba impactos considerables en las economías familiares y en la movilidad social de las personas. Las debilidades institucionales, advertían, tenía como efecto negativo la proliferación de lo que consideraban prácticas ilegales.

Como decíamos antes, en Bolivia han sido más frecuentes los estudios sobre Desaguadero. Por un lado, también existen estudios generales de fronteras que incluye en algún momento a Desaguadero, dos ejemplos de lo cual son los estudios de Sánchez (2018) y en particular el libro de Blanes (2016) sobre seguridad y narcotráfico. Otros son estudios específicos, que se detienen con mayor profundidad en Desaguadero. Uno de ellos, a cargo de Campero (2014) es un punto medio entre un informe técnico y un artículo académico, con un evidente trabajo en el terreno, pero algo desprolijo en el ofrecimiento de sus informaciones empíricas y estadísticas. El segundo producto académico es un libro a cargo de Sánchez (2019). Aunque el estudio se nutre de la aplicación de instrumentos técnicos diversos en el terreno, su punto fuerte fue la aplicación de una encuesta a 94 pobladores, 56 de ellos ubicados en el espacio urbano, además de 20 entrevistas y un grupo focal. El libro ofrece una información de primera mano sobre esta pequeña comunidad urbana, su comportamiento demográfico, sus ocupaciones laborales y estados de ánimo, pero, reiteramos, está absolutamente limitado a la parte boliviana del complejo. Finalmente, Arraya (2022) nos ofrece un análisis desde la condición fronteriza hídrica que pone sobre la mesa algunos datos e inferencias interpretativas sugerentes -y con ello su alto significado ambiental- así como en relación a la conectividad vial entre ambas localidades.

Estos estudios son proveedores de informaciones de los que este artículo es deudor, y volveremos sobre ellos más adelante. Pero generalmente afrontan dos limitaciones interpretativas. La primera -con la excepción parcial de Arraya (2022) y sobre todo de Puma *et al.* (2024)- es la adscripción a un nacionalismo metodológico determinado por la realización de sus estudios en un solo país sobre lo que en realidad solo puede ser aprehendido desde una perspectiva transfronteriza. La segunda es el encapsulamiento de sus análisis a una serie de giros binarios

(legal/ilegal, formal/informal, control/descontrol) que resultan insuficientes para asumir las complejidades de las relaciones transfronterizas, donde lo ilegal puede resultar legítimo, y el binomio formal/informal se disuelve en los rigores de la vida diaria.

Algunas consideraciones metodológicas.

En términos metodológicos, este estudio se articula desde un itinerario inductivo apoyado en métodos cualitativos de captación y procesamiento de información empírica y con un perfil interdisciplinario. Se trata de un estudio de caso (Gundermann, 2001) aplicado a un sistema espacio/temporal limitado, que puede tributar hacia una generalización más amplia basada en la comparación de casos, en el marco del proyecto ANID/FONDECYT 1230149.

Para responder al problema planteado, la investigación se apoyó en varias técnicas e instrumentos:

1. En un primer momento, se realizó una revisión documental exhaustiva acerca de los programas de la CAN atinentes al tema transfronterizo, lo que fue complementado con la realización de varias entrevistas con funcionarios y técnicos, (activos o retirados) lo que nos permitió acercarnos tanto al “deber ser” como a valoraciones críticas desde el propio cuerpo funcional. Ello implicó entrevistas a ocho personas en Lima y La Paz, donde regularmente encontramos un ambiente positivo de colaboración.
2. En segundo lugar, se procedió a revisar los informes técnicos publicados sobre estas poblaciones. Aunque algunos de estos productos poseen una indiscutible calidad profesional, en general la información documental es limitada y desbalanceada, en este caso a favor de la parte peruana. Fue posible acceder a informaciones estadísticas desglosadas de censos nacionales atinentes a ambas localidades, por ejemplo de los censos de población, cuyos últimos resultados datan de 2012 para Bolivia y de 2017 para Perú, y cuyos conteos (en particular en el caso boliviano) no se compadecen de las realidades observadas. Algo similar ocurre con los datos comerciales que, en un contexto de evasiones generalizadas, solo estarían ofreciendo registros parciales de los flujos mercantiles reales. No obstante, existen algunos estudios realizados del lado peruano, como los elaborados por la CAN/ALT (s. f.) y la Municipalidad Distrital de Desaguadero (2015), que ofrecen, desde una apreciable rigurosidad técnica, evaluaciones interesantes, y sobre los cuales volveremos más adelante. En Bolivia no logramos conseguir estudios técnicos similares.
3. El trabajo de campo se realizó entre marzo y agosto de 2024 y se materializó en dos visitas de los investigadores del proyecto de una semana cada una, al mismo tiempo que se mantuvo trabajando en la zona a una asistente de investigaciones. Las técnicas empleadas fueron las observaciones y las entrevistas semiestructuradas. Se trató de observaciones sistemáticas controladas (Ciesielska *et al.*, 2018) con conteos sobre procesos de relevancia como son espacios de la feria, los tráficos fluviales y el tránsito en el CEBAF. Las entrevistas semi estructuradas fueron realizadas a 22 personas (comerciantes, líderes de asociaciones y funcionarios) como intercambios en que el entrevistador mantenía la dirección del proceso, pero de forma indirecta, y sin atenerse a un cuestionario (Vela, 2001).

Aunque esta actividad de campo nos permitió captar informaciones de primer orden para nuestro estudio, se trató de una labor difícil. Los actores locales del lado boliviano, fueron por lo general pocos colaborativos, a excepción de algunos informantes claves que nos pidieron anonimato absoluto, y cuando accedieron a ser entrevistados, era usual que se negaran a ser grabados, lo cual ya había sido observado por Campero (2014). La municipalidad boliviana, por ejemplo, estuvo siempre cerrada para nuestros fines debido a que el alcalde consideró que toda la información municipal era confidencial. La opacidad necesaria para el florecimiento de las múltiples actividades reñidas con la legalidad operó en este caso en nuestra contra, obligándonos a cuidados particulares en la relación con los informantes.

En todas las entrevistas realizadas, las personas interpeladas fueron informadas de los fines de la investigación y se les solicitó firmar el consentimiento informado correspondiente, en el que se les daba garantía de anonimato.

Intermediación urbana e intercambio desigual transfronterizo.

El CUT Desaguadero está ubicado a unos 4.000 msm, muy cerca del punto en que el Lago Titicaca desagua en el río. En su margen este se encuentra el poblado boliviano y sobre la margen oeste, su homólogo peruano. El río Desaguadero, una corriente altamente contaminada de unos 20 metros de ancho cuando pasa entre ambas poblaciones, resulta la columna vertebral del complejo urbano transfronterizo al que da nombre. Está cruzado por tres puentes (ver figura N°1) que han sido detalladamente analizados por Arraya (2022). Uno de ellos es una estación de control hidrométrico sin relevancia vial, y cuya principal ocupación es el monitoreo de los niveles de agua y la realización de dragados

cuando existe peligro de desbordamiento. El segundo es un puente más moderno en las afueras de la mancha urbana, que viabiliza el tráfico internacional de vehículos de carga y pasajeros. El tercero, es el puente tradicional del poblado, devenido peatonal, y por donde circula la mayor cantidad de personas en una y otra dirección. De igual manera, a todo lo largo de la mancha urbana, el río es cruzado por botes a motor de pequeñas dimensiones que transportan personas y mercancías. Se trata, en resumen, de una típica “frontera para cruzar”.

Figura 1

Mapa del Complejo Urbano Transfronterizo Desaguadero (Perú-Bolivia)



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes satelitales de Google Earth

El CUT tiene comunicación por carreteras asfaltadas con la mancha urbana Juliaca/Puno (18 km y con unos 450.000 habitantes) y con Moquegua (495 km y algo menos de 200.000 habitantes) del lado peruano, y con la capital boliviana, La Paz/El Alto, a 185 km y con una población total cercana a los dos millones de personas. Como antes apuntábamos, se trata del punto fronterizo más activo de comercio binacional, de manera que el CUT actúa como la bisagra de un sistema reticular de ciudades de grandes proporciones que sobredeterminan la relación transfronteriza. Por ello no es sorprendente que un documento de notables cualidades técnicas como el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Desaguadero le considerara una “[...] puerta de tránsito intercontinental” y una “plataforma de ofertas y demandas” (Municipalidad Distrital de Desaguadero, 2015, p. 22); mientras que Dammert *et al.* (2017, p. 76), por su parte, le evaluará como un “[...] eje de intercambio cultural y comercial” de relevancia continental.

Esto plantea varios dilemas interpretativos. El primero de ellos se refiere a la intermediación urbana que estos poblados realizan respecto a sus entornos (inmediatos y dilatados), entendida ésta –siguiendo a Bolay y Rabinovich (2004)- como el proceso mediante el cual los sistemas urbanos reciben, metabolizan y responden a flujos multidimensionales y multiscales de sus entornos. Los dos desaguaderos realizan fuertes procesos de intermediación a diferentes escalas (local, nacional, transfronteriza, e internacional), lo que explica sus numerosas dinámicas que capturan la atención del observador. Por ejemplo, ambos son cabeceras municipales, y albergan los dispositivos de servicios públicos que usan los pobladores de sus entornos. Pero es indiscutible que el rol de intermediación más relevante que estos poblados realizan se refiere a los flujos económicos que les cruzan y que, por sus magnitudes resultan desproporcionados respecto al discreto tamaño del CUT. Estos flujos anudan una serie de relaciones socioeconómicas y políticas que están lubricadas por la naturaleza del CUT, y en particular por la prevalencia demográfica y cultural aimara.

Aunque ambos poblados han experimentado crecimientos demográficos –debido a la crisis crónica de sus entornos rurales- sus poblaciones son muy reducidas. El último censo peruano (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática [INEI], 2017) fijaba, para su lado, una población distrital de 13.787 habitantes, de los que 8.502 habitaban en el poblado urbano, mientras del lado boliviano se reportaban 6.987 habitantes en 2012, en el municipio y 4.065 en el emplazamiento urbano (INE, 2012), de manera que la totalidad del CUT no debe rebasar en la actualidad la cifra de 15 mil habitantes.

La contrapartida de ello es la alta presencia de lo que Muñoz (2008, p. 27) denominaba “territoriantes”, sujetos que “[...] habitan geografías variables en ciudades de geometría también variable” con las implicaciones económicas, ambientales y culturales que ello tiene. Campero (2014) calculaba la presencia de unos 15 a 18 mil visitantes los días de feria, lo que parece una cifra exagerada. Sánchez (2019) mencionaba unos 4 mil visitantes para el lado boliviano, mientras que Dammert *et al.* (2017) suponían unos 6 mil para el lado peruano. En cualquier caso, la mayoría de estas personas son comerciantes provenientes de El Alto y La Paz. Esta presencia masiva de comerciantes, compradores, transportistas y turistas es un dato insoslayable del paisaje fronterizo local. Como resultado, esta mancha urbana ofrece el paisaje de un gran bazar, con déficits en cuanto a la habilitación urbana básica y cuyas numerosas oportunidades de sobrevivencia no han podido restringir la pobreza e indigencia en la población residente².

Por otra parte, aun cuando el CUT Desaguadero opera como un sistema respecto a los flujos comerciales, lo hace como un sistema diferenciado que trasluce lo que Barajas (2013) –siguiendo a Keohane & Nye- ha discutido, como situaciones de “interdependencia asimétrica y compleja... determinada por el poder de los actores y sus instituciones” (2013, p. 43) y que implican distintos niveles de sensibilidad y vulnerabilidad a los cambios relacionales. Es evidente que aquí –teniendo en cuenta el tamaño de las poblaciones, sus habilitaciones y flujos comerciales- la parte fuerte del binomio es Desaguadero/Perú, lo que refleja la relación binacional en su conjunto. La parte boliviana regularmente compra mercancías que los peruanos producen o trafican, pero oferta muy pocos productos: algunas prendas de vestir y sobre todo productos agrícolas –maíz, limones- que cruzan el río furtivamente con impactos positivos sobre la paupérrima economía campesina local (Puma *et al.*, 2024). La economía peruana, en consecuencia, es la principal beneficiaria de esta relación: “[...] todo se compra en Perú, decía una comerciante boliviana (comunicación personal, 23 de marzo de 2024), todo lo traen de ahí, hasta televisores, todo es de ahí, lácteos, frutas, ropas, electrodomésticos.”

El espacio comercial.

La actividad comercial que tiene lugar en ambos desaguaderos puede clasificarse en tres tipos: comercio criminal, comercio internacional y el comercio con un sello más local que se produce en las ferias.

El comercio criminal no es tema de estudio en este artículo. Solo a modo informativo, respecto al narcotráfico, según Campero (2014), la zona del Titicaca era atravesada por siete rutas controladas por dos carteles. También la zona es un lugar de paso de migrantes, principalmente sudamericanos, frecuentemente controlados por grupos criminales. Según los registros de la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento de la Organización Internacional para las Migraciones [OIM/DTM, 2023] en ese año se produjeron ingresos diarios promedios de 142 personas y salidas de 93. La zona era un lugar de tránsito en la marcha hacia Chile, Brasil o en el retorno a sus países originales. Se trata de flujos intensos y globalizantes, que inevitablemente contaminan al resto del comercio transfronterizo, y por ello su omisión (por razones de tiempo y recursos), es un punto débil de nuestro artículo, pero que no inhabilita el resto de su argumentación. Cualesquiera fuesen sus magnitudes, por sus características, los tráficados criminales usan a Desaguadero como lugar de paso, no sustituyen otras dinámicas sociales y sus incidencias son limitadas respecto a nuestros objetivos³.

Respecto al comercio internacional –es decir el tipo de flujo que enlaza las dos economías nacionales sin incidencias sociológicas relevantes para el ámbito local- Desaguadero constituye el puesto fronterizo más relevante, con un tráfico cercano al 90% de todo el comercio entre Perú y Bolivia. En 2023, Perú importaba de Bolivia principalmente derivados semiprocesados de la soya, y exportaba mayoritariamente barras de hierro y detergentes (Quispe, 2024). De acuerdo con los datos del Instituto Boliviano de Comercio Exterior [IBCE, 2024] en 2023 circularon por este puerto 933 millones de dólares y un volumen de mercancías ascendente a 1.456 millones de kilogramos hacia Perú –una parte sustancial de ellas eran mercancías de paso hacia los puertos peruanos del Pacífico-, mientras que, en sentido opuesto, ingresaron a Bolivia 886 millones de dólares y 719 millones de kilogramos.

2 Según CAN/ALT (s. f.) la pobreza en el lado peruano –relativamente más próspero que el lado boliviano- abarcaba a algo más del 60% de las familias, un 20% sobrevivía a un nivel de indigencia y la mayoría de las viviendas tenía pisos de tierra y paredes de adobe, un tercio de ellas sin servicios de agua, y la mitad sin drenajes sanitarios. No existe una aproximación estadística reciente del lado boliviano, pero el censo de 2012 (INE, 2012) mencionaba 61% de población pobre.

3 Existen varios textos que dan cuenta de este fenómeno y en particular, para el caso boliviano, sugerimos a Blanes (2016) y a Bravo (2024).

Este volumen comercial era registrado mediante un sistema de control integrado en el Centro Binacional de Atención en Frontera [CEBAF]. Éste residía en un moderno edificio en las afueras de la ciudad peruana, con altos estándares de sofisticación tecnológica, y que resultaba la única huella visible de la presencia de la Comunidad Andina de Naciones [CAN] en el territorio. En esta instalación eran procesados un promedio de 250 camiones diarios, en ambas direcciones, aunque las magnitudes de los flujos sufrían sustanciales variaciones según las épocas del año⁴.

La tercera modalidad, el comercio que se desarrolla en las ferias locales, funciona formalmente y con mayor intensidad, los martes y viernes. En esos días la mancha urbana recibe la visita de miles de vendedores y compradores que atiborran las calles y producen aglomeraciones de vehículos en las salidas, sobre todo del lado boliviano. Pero en realidad, el trasiego comercial ocurre todos los días, aunque con menor intensidad. La mayor parte de su emplazamiento radica en la parte peruana, donde se encuentran las tiendas, las hosterías, los hoteles y los restaurantes más confortables. Según el dirigente de una asociación comercial peruana (comunicación personal, agosto 2024), el número de “feriantes” de esa nacionalidad superaba el millar de personas.

El lado boliviano se mostraba menos activo. De hecho, un conteo de los quioscos comerciales ubicados en su calle principal arrojaba 174 establecimientos de diversas dimensiones, a los que se sumaba otra cantidad similar en las calles aledañas. A primera vista, aparecía como una extensión pálida de la feria peruana, pero en realidad se trata, como anotábamos antes, de un rol diferente que completa el funcionamiento sistémico del CUT. Una buena parte de las viviendas bolivianas son en realidad almacenes que guardan mercancías encargadas por compradores provenientes de La Paz y El Alto, y que acuden a la localidad los días oficiales de ferias, cuando las autoridades aduaneras son menos exigentes y pueden ser neutralizadas con coimas menores. En consecuencia, si el éxito mercantil del comercio peruano (realizado principalmente por mujeres) reside en la exhibición de productos, en la parte boliviana la condición es justo el ocultamiento.

Ambos niveles comerciales –binacional y transfronterizo- se conectan eventualmente. De hecho, las personas que laboran en uno, pueden también laborar en el otro, por ejemplo, en el almacenamiento, acarreo y transporte de mercancías. Aunque no existen estudios que den cuenta de estas contaminaciones, cualquier recorrido por las calles del Desaguadero peruano que conducen al CEBAF y al puente internacional, muestra un intenso movimiento de mercancías desde camiones furtivos hacia almacenes y estacionamientos ilegales que terminan alimentando los mostradores de las ferias. Lo que un comerciante local llamaba “dispersiones”. No menos llamativos son los acarrees en botes de cargas mayoristas de productos agrícolas bolivianos hacia Perú. Pero en lo fundamental, se trata de dos planos comerciales distinguibles sociológicamente. Por un lado, un comercio internacional que se expresa fundamentalmente como flujos mercantiles para los que Desaguadero es un típico “no lugar” que conviene dejar atrás. Por otro, un comercio menor cuantitativamente, pero de alto valor sociológico, desde el que Desaguadero deviene un sistema en que flujos y lugares se combinan en un escenario complejo y conflictivo que reta el ejercicio de la gobernabilidad nacionalista, sus discursos de desarrollo y el despliegue propio de conflictos (Mansilla *et al.*, 2019; Álvarez & Santibáñez, 2021). Cada parte construye su territorio desde sus capacidades y lógicas organizadoras (Sassen, 2015) que colidan con y se ajustan a los imperativos nacionalistas.

Aunque un ejercicio comparado no es el propósito de este artículo, y el estudio realizado no lo permitiría por su accionar metodológico como estudio de caso, es conveniente observar brevemente la ubicación contextual de Desaguadero. En América Latina es cada vez más frecuente la aparición de mercados transfronterizos que canalizan el comercio local transfronterizo y sirven de cimiento a las regiones y complejos urbanos que les hospedan. Desaguadero es parte de este proceso, reconociendo sus particularidades como es la ya mencionada desproporción entre los flujos y relaciones comerciales que alberga y sus propias dimensiones demográfica y espacial que, para poner un ejemplo, le distingue de experiencias como el mercado transfronterizo que alberga el CUT Arica/Tacna en la frontera chileno/peruana (Dilla & Álvarez, 2018)), con la particularidad de estar asentada sobre una fuerte compartición identitaria aimara. Este rasgo la acerca a otras experiencias usuales en la región centro andina, en que proliferan ferias basadas en prácticas ancestrales, tal y como han explicado Bergesio *et al.* (2019), en su interesante estudio sobre la Marka Fiesta en la frontera argentina/boliviana y Garcés y Vilches (2023), respecto a la región atacameña. Aquí se abren interesantes interrogantes que deberán ser respondidas en estudios comparados interdisciplinarios de los que aún carecemos.

4 Es presumible que una parte de estos flujos internacionales están constituidos por lo que Tassi (2017) caracterizaba como “economía popular”, referida a flujos mercantiles disidentes del sistema hegemónico neoliberal. Un dato interesante para estudios futuros, pero que para nuestros fines resulta menos relevante, ya que estos flujos de “economía popular” tienen a comportarse como flujos similares a los circuitos binacionales.

Las concertaciones en el complejo urbano transfronterizo.

El CUT Desaguadero constituye una sociedad transfronteriza altamente interdependiente. Al interior de él, muchos de sus integrantes poseen ambas nacionalidades y hacen uso de los servicios sociales a conveniencia, al mismo tiempo que se autoreconocen como partes de una comunidad cimentada en elementos históricos y culturales comunes. Esto configura una dinámica social muy fluida pero que ocurre en un contexto multijurisdiccional (Smith, 2011) que en ocasiones es obstáculo a las relaciones transfronterizas, pero que, inobjetablemente, es condición de ellas.

Atendiendo a sus pertenencias nacionales, es posible distinguir en cada parte dos dispositivos institucionales formales. El primero alude a aquellas normas y prácticas que “[...] regula -afirma Issense (2020, p. 89)- si y bajo qué condiciones puede traspasar la línea de frontera”, es decir el régimen de control fronterizo. El segundo se refiere a aquellas otras instituciones dirigidas a administrar y gestionar el territorio, el orden constitucional y la reproducción social en cada parte.

Respecto al primer dispositivo institucional, ambos poblados están dotados de los dispositivos de control fronterizo -aduanas, migración, control fitosanitario y epidemiológico- que se han visto reforzados al calor de los procesos de securitización fronteriza en la zona y de la incidencia de la Comunidad Andina de Naciones. Sin embargo, un dato definitorio de esta frontera es la absoluta displicencia en el manejo del control fronterizo. Y no ocurre porque exista una voluntad transfronteriza altruista, superior a los atavismos nacionalistas, sino porque, por un lado, la dinámica supera a las capacidades instaladas, y -lo que puede ser más significativo- porque la anomia generalizada -las permisividades compradas, los sobornos y la proliferación de prácticas de extorsión y abusos contra los pequeños comerciantes, principalmente mujeres- es una modalidad sistémica del uso de la frontera como recurso en nuestro continente. Al decir de Sánchez (2019, p. 121), “los arreglos irregulares entre contrabandistas y algunos funcionarios de control parecen ser un componente consustancial del desenvolvimiento comercial fronterizo”. Mientras que Campero anotaba que las dinámicas comerciales observables “[...] ilustran un entramado institucional muy bien organizado en cuanto a la logística del contrabando, pero también de la distribución de las rentas que gracias a él se generan” (2014, p. 12)⁵. La corrupción fronteriza deviene así un componente central de la economía política regional.

Por otra parte, como señalamos antes, en los territorios de cada Desaguadero tienen presencia aquellas instituciones nacionales -sean desconcentradas o propiamente locales- supuestas a garantizar los respectivos imperativos constitucionales, la reproducción social, la captación fiscal y el orden público. En ambos casos -de manera más acusada en la parte boliviana- esta presencia es deficitaria, lo que se expresa en la baja calidad de los servicios sociales y la magnitud de la habilitación urbana. En todas las entrevistas realizadas, persistía una queja de los habitantes de la zona acerca de la pésima calidad de la salud pública, que era paliada mediante la recurrencia a los servicios en La Paz y en Puno. De igual manera, no existía ningún establecimiento de educación superior y solo un instituto profesional, lo que condenaba a los jóvenes a emigrar o a interrumpir sus estudios cuando concluían el nivel secundario⁶.

Las entidades descentralizadas, los gobiernos municipales, sufrían serias limitaciones presupuestarias que restringían su accionar a tareas rutinarias como era la recogida de basura en las áreas urbanas, pero con efectos ambientales negativos debido a la carencia de rellenos sanitarios adecuados. La basura urbana acumulada en depósitos no habilitados técnicamente, en ocasiones amontonada en vertederos espontáneos, constituía, según un técnico ambientalista (comunicación personal, 25 de junio de 2024), el principal factor de contaminación del río y del lago. Sin embargo, al mismo tiempo animaban una serie de liturgias binacionales que Sánchez (2019) documenta in extenso - como conmemoraciones de fechas patrias, torneos deportivos, fiestas religiosas- todo lo cual ocurre generalmente en torno al puente peatonal que une ambas comunidades. El 95% de la población boliviana, según la encuesta aplicada, participaba regularmente en las actividades del lado peruano. Y mediante estos “actos cívicos”, afirma el autor “[...] bolivianos y peruanos reeditan y fortalecen periódicamente la convivencia entendida como hermandad transfronteriza” (2019, p. 139).

Sin embargo, más allá de estas actividades, es difícil encontrar espacios de concertaciones institucionales transfronterizas. Las alcaldías de ambas partes raras veces se reúnen a discutir acciones comunes, lo cual está formalmente limitado por la legalidad restrictiva que en ambos países dificulta los contactos internacionales de sus unidades subnacionales, incluso en situaciones transfronterizas. El argumento común de los funcionarios municipales

5 Una mujer comerciante boliviana residente en La Paz que viaja semanalmente a Desaguadero describe la situación: “La aduana es de corrupción única. No te da información de que traes tanto y debes pagar tanto, no hay una tarifa, es arbitrario. Son robos directos y no puedes hacer nada, somos desamparadas y desanimadas... los peores son los militares que te dicen o nos das una parte o te quitamos todo” (comunicación personal, 23 de marzo de 2024).

6 De acuerdo con la información proporcionada por funcionarios municipales, en Desaguadero/Perú existen dos colegios privados, cinco públicos y un instituto técnico profesional. Por su parte, en la zona urbana de Desaguadero/Bolivia existen dos unidades educativas públicas, una para nivel primario y otra para nivel secundario.

peruanos (fue imposible entrevistar a los bolivianos) cuando se les preguntaba sobre estos contactos, era remitirlos a los actos litúrgicos antes mencionados, aunque era evidente que existía un área opaca en que se producían contactos eventuales para tratar temas de interés común. Si bien existen otras instancias en las que se han reunido autoridades de ambos municipios, estas se limitan a las gestionadas por entidades de otros niveles de gobierno u organismos internacionales, la más reciente de ellas de la mano de la UE y la OIM como parte del proyecto Eurofront, para la prevención de la trata de personas.

La presencia de la Comunidad Andina no cambia esta perspectiva. No existe ninguna obra, organización o indicio normativo que anuncie la presencia de su propuesta clave de relacionamiento transfronterizo, la llamada Zona de Integración Fronteriza. La ZIF que contiene a Desaguadero es un inmenso territorio con una extensión de 905.226 km², equivalente al 70% del territorio peruano y al 82% del boliviano (Meza, 2011). Esta zona abarca los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Beni, en Bolivia, y los departamentos peruanos de Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna (ver imagen N°2). Debido a la notoria extensión territorial y diversidad geográfica, esta ZIF fue dividida entre un Área Amazónica y una Altiplánica, cada una con un Comité de Frontera, una estructura de relacionamiento binacional en fronteras implementada en América del Sur hace varias décadas y que han sido utilizadas como vectores de otros proyectos integracionistas. Según un funcionario peruano (comunicación personal, 13 de junio de 2024) a cargo del asunto, la realidad de la ZIF “no pasaba más allá de las reuniones del Comité de Frontera”. Debe hacerse notar, sin embargo, que el llamado Comité de Fronteras Altiplánico (donde se ubicaba Desaguadero) sólo ha tenido dos reuniones, la última de ellas en abril de 2018. De acuerdo con la información suministrada por la oficina a cargo en Lima, de los 78 acuerdos adoptados en 11 subcomisiones, se había cumplido con el 34%, otro 19% se encontraban en desarrollo, se declaraba incumplido el 6% y no se encontró información del 51% restante.

Figura 2

Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Perú-Bolivia



Fuente: Imagen obtenida de Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) del Perú (2012)

Por otro lado, en cuanto a la implementación del mandato expresado en la Decisión 502 de Centros Binacionales de Atención en Frontera [CEBAF], en mayo de 2005 se firmó el Acuerdo Específico Perú-Bolivia para el CEBAF Desaguadero, correspondiente a la zona altiplánica antes mencionada. De acuerdo con Fuentes (2008), a los pocos años ya se contaba con un CEBAF provisional, tras concluir una fase de preinversión de los estudios en la frontera e

iniciar la implementación del sistema de control integrado. Así, tras 10 años y una inversión total de cuarenta millones de dólares, se inauguró el edificio definitivo para el CEBAF a inicios de 2018.

El edificio se localiza en territorio peruano, a un lado de la carretera internacional que cruza el puente vehicular, y donde esta confluye con la carretera que conduce al poblado urbano. Es un edificio moderno, con tecnología avanzada tanto en temas aduaneros como migratorios, lo que crea las bases para un control más eficiente. Pero en la práctica, el CEBAF solo procesa una parte de los flujos mercantiles y de personas, que siguen usando atajos y caminos secundarios amparados por la corrupción generalizada de los funcionarios públicos de ambos lados. Un funcionario aduanero peruano (comunicación personal, 26 de abril de 2024) entrevistado reconocía directamente la incapacidad institucional: el objetivo último del CEBAF, afirmaba, no es disminuir el contrabando, la elusión fiscal o procurar la seguridad en zonas de frontera, sino procurar un paso fronterizo eficiente para el comercio binacional e internacional. Punto de vista que era compartido por otros homólogos. En cuanto a su funcionamiento como mecanismo de cooperación bilateral, anota Rodríguez (2022, p. 74) el CEBAF Desaguadero “ha tenido un rol limitado y no tan significativo [...]. Se limita a sí mismo en la realización de sus funciones que mitiga el potencial que tiene como organización” y sus beneficios tangenciales esperados en términos sociales, no se han concretado.

Tampoco la presencia del proyecto binacional para el manejo del lago produce alguna diferencia en el tema que nos ocupa, y el proyecto limitaba su quehacer a elaborar informes técnicos y eventualmente producir dragados de los ríos y lagos. Se trata de un programa de trabajo que abarca un área de 143.900 km² y una población de 2,2 millones de personas, atendido por solo 26 personas y muy pocos medios técnicos, por lo que resultaba un grupo técnico con más buenas intenciones que resultados tangibles. Un alto funcionario de la entidad le consideraba un fracaso:

Pero sí, nos llenamos de políticas, instituciones, pero ahí seguimos en lo mismo. Yo decía, para mí la política conjunta de recursos hídricos, o de gestión integral de recursos hídricos es un fracaso, un paradigma que tiene como 40 años y que no ha resultado... Lo que quiero decir con esto es que la gestión ambiental transfronteriza no pasa más allá de una buena voluntad establecida en la norma o el papel. (comunicación personal, 25 de junio de 2024)

Si el complejo urbano transfronterizo Desaguadero puede funcionar como sistema que facilita la vida de decenas de miles de personas –vendedores y compradores- y viabiliza un corredor vital para las economías nacionales, ello se debe en buena medida a lo que antes definíamos como política subrepticia. Una parte de esta política se genera desde los ámbitos criminales y desde la corrupción funcional y empresarial. Pero otra, lo que aquí nos interesa, resulta de la infinidad de sistemas de uso, saberes populares y prácticas sociales emergidos desde la cotidianeidad, y que implican, junto a las solidaridades y la cooperación, formas de gestión de conflictos inevitables en la acción humana. No implica acuerdos formales, ni documentos regulatorios, sino simplemente prácticas sociales aceptadas, en ocasiones lubricadas con transferencias ilícitas de recursos a los funcionarios públicos, pero que funciona donde la política formal se inhibe, o donde simplemente no puede regular. La opacidad es su garantía.

Aunque en ambos lugares la regulación del comercio transfronterizo expresado en las ferias urbanas es potestad de los gobiernos municipales, el rol real de éstos es muy discreto. Regularmente se limita a autorizar el uso de espacios públicos para el despliegue de casetas y mantas en el suelo para la exhibición de mercancías, intervenir cuando hay conflictos insuperables y cobrar por el uso del suelo. Otras actividades específicas pueden estar adscritas a otras instituciones, como es el caso de los boteros que cruzan el río y la armada boliviana radicada en el Lago Titicaca: “[...] hacemos a nuestra manera, afirma un botero boliviano, pagamos a la armada y cada cual mira para su lado” (comunicación personal, marzo de 2024). En realidad, las ferias se autorregulan a partir de un enjambre de asociaciones que engloban membresías de varios miles de personas, y el comercio transfronterizo es inseparable de la existencia de una red de organizaciones y normas no escritas que reglamentan las actividades y controlan la oferta de servicios.

Es el caso de las asociaciones ligadas al comercio, que se organizan frecuentemente por los tipos de productos que ofertan, lo que impide las intrusiones de los comerciantes en campos ajenos. En la parte boliviana existía una federación de comerciantes minoristas y transportistas, con 33 asociaciones y cerca de 180 miembros individuales. En la parte peruana –más activa- se reportaban unas 200 asociaciones, la mayor parte de comerciantes organizados por tipos de productos, y cuyas membresías se calculaban en más de un millar de personas, pero podía ocurrir que una persona perteneciera a más de una asociación. Para cumplir sus cometidos, estas asociaciones no solo representan a sus asociados ante las autoridades estatales, sino que también impiden el ingreso a la actividad de nuevos oferentes, incluyendo aquí una observación estricta sobre sus nacionalidades y residencias.

Un actor vital de las ferias es el transportista. En cada poblado hay infinidad de triciclos –unos movidos a motor y otros por tracción humana- que trasladan compradores y mercancías en todas direcciones, pero circunscritos a sus espacios nacionales (el respeto de los lares respectivos es condición del buen entendimiento), y que solamente del lado peruano, según los registros de las asociaciones, implicaban 13 organizaciones y unos 300 afiliados. Por otra parte, existe un activo transporte de mercancías a través del río, en particular cuando se trata de bultos grandes que pueden llamar la atención de los displicentes guardias de aduana apostados en las cabezas del puente peatonal. En total hay seis sindicatos reconocidos –tres de cada país- que agrupan a unos 270 boteros, regularmente concentrados en puntos concurridos de las ciudades. Pero en entrevistas realizadas algunos informantes mencionaban hasta catorce asociaciones, que eventualmente pueden operar en otros puntos menos visibles cuando una mayor discreción sea necesaria (Arraya, 2022).

Estas asociaciones distan de ser organizaciones regulares y formales. No poseen reglamentos específicos, ni protocolos de procedimientos. Sus liderazgos tienen regularmente un pie en las tradiciones y otro en los contactos oportunistas que permiten a un líder negociar ventajas con las autoridades formales y con los poderes fácticos locales, lo que explica, por ejemplo, que sean regularmente hombres, en ferias donde las mujeres constituyen la abrumadora mayoría de los ofertantes. Tampoco poseen locales, sino que recurren a las instalaciones de las municipalidades, cuyos encargados llevan los registros y con los que establecen lazos clientelistas. Pero ello es suficiente para mantener las comunicaciones y coordinaciones necesarias para que las ferias funcionen.

Se trata de un contexto particular, en que los sujetos del mercado son copartícipes de una misma realidad socioeconómica, en una relación lubricada por una historia de contactos y de comparticiones identitarias en que los encasillamientos nacionales son usados a conveniencia. Una parte considerable de los habitantes del CUT poseen ambas ciudadanía que usan convenientemente según las circunstancias, pero el 93% de ellos, según Campero (2014) eran aimaras, cerca de la mitad de los cuales usaba la lengua aimara en sus comunicaciones cotidianas (CAN/ALT s. f.). Por ello, ambas partes establecen relaciones perdurables que les permiten trabajar en conjunto y gestionar conflictos sin recurrir a los mecanismos formales contractuales. Factores como el respeto a la palabra empeñada, los parentescos y amistades y otros valores consuetudinarios viabilizan estos mercados, e incluso permean las relaciones institucionales formales. Una comerciante boliviana radicada en Desaguadero (comunicación personal, 23 de marzo de 2024) lo explicaba de forma directa. “... cuando los peruanos nos conocen siempre nos ayudan, si les pedimos etiquetas de marcas, las buscan y las ponen, si les pedimos facturas por debajo del pago para confundir a los pacos, ahí están, y cuando hace falta, nos prestan productos y dinero, préstamos no más, sin papeles”. Desde estas experiencias, los actores transfronterizos, aprenden a evadir tanto los rigores formales nacionalistas, como sus degradaciones corruptas. Y al hacerlo, asumen y transmiten a los advenedizos las claves actualizadas de los sistemas de uso. En palabras de Heller (1987, p. 347), transmiten y socializan la doxa que permite a los iniciados “[...] llevar a cabo los heterogéneos tipos de acciones cotidianas”.

Conclusiones

El complejo urbano transfronterizo Desaguadero -con sus pocos miles de habitantes, sus servicios deficientes y sus calles deshechas por el nutrido tránsito vehicular- es un territorio denso y complejo en el que confluyen un corredor mercantil binacional y un entramado capilar –siguiendo la clasificación del Grupo Retis (Ministério da Integração Nacional, 2005)- cuya concreción espacio/temporal es la feria comercial transfronteriza. En él, siguiendo nuestra propuesta conceptual, se produce la concurrencia, complementación e interacción conflictiva de diversos factores estructurantes. Cada uno de ellos asume roles agenciales en los procesos de fronterización, y al mismo tiempo cada uno contiene con otros y es al mismo tiempo un campo de interacciones contradictorias de sus sujetos. De manera sintética, son espacios sedimentados sobre una identidad ancestral compartida, cruzados por flujos comerciales que al mismo tiempo anudan relaciones sociales, con fuertes significados ambientales, y regidos desde un subsistema político en que inciden (o intentan hacerlo) estados nacionales, proyectos integracionistas, sociedad civil y poderes fácticos.

Dos tópicos fundamentales de nuestro estudio se relacionan con la incidencia de los proyectos integracionistas en la zona y con la manera como se estructura la gobernanza transfronteriza.

El primer asunto es más sencillo: el efecto de estos proyectos en ambos poblados es prácticamente inexistente. Aunque el CUT Desaguadero está inserto en una Zona de Integración Fronteriza [ZIF], no hay ningún efecto comprobable de esta afiliación, evidenciando una falta de conexión entre la población y los proyectos de integración regional (Naranjo, 2023; Amaya, 2024). Tampoco el Comité de Fronteras Altiplánico, al que los funcionarios remiten el funcionamiento del ZIF, puede mostrar resultados apreciables. Sencillamente, no existen como instituciones locales. El CEBAF, por su parte, no pasa de ser un edificio técnicamente habilitado, que efectivamente agiliza los

trámites aduaneros y migratorios, pero sigue sin ser tomado en cuenta por una proporción muy alta de vehículos y pasajeros. Estos, prefieren tomar atajos para cruzar la frontera en una u otra dirección, lo que constituye una práctica generalizada de contrabando, tráficos ilegales y subregistros. Aunque ello no quiere decir que esta sea una situación generalizada en todas las regiones fronterizas ubicadas en la CAN, diversos estudios desde otras experiencias (Aparicio *et al.*, 2016; Zárate *et al.*, 2017; Meza, 2011; Ramírez, 2008; Arciniegas, 2018; Albújar, 2019; Ceballos & Ardila, 2015) revelan una distancia considerable entre las decisiones 501 y 502 de la comunidad y sus materializaciones territoriales. Pero no existen estudios comparados que permitan, desde la comparación de casos, conocer que situaciones contextuales (Paasi & Prokola, 2008) han determinado los resultados de estas experiencias.

Más complejo es el segundo asunto: la gobernanza de un espacio transfronterizo. Como decíamos, el espacio transfronterizo estudiado es una muestra de convivencia conflictiva de diferentes factores estructurantes que actúan a diferentes escalas. Abordarlo desde una sola perspectiva –las autoridades nacionales degradadas, los circuitos criminales, las comunidades ancestrales o las asociaciones de comerciantes- implica siempre un cercenamiento de una realidad sistémica que se construye desde la interacción.

Lo que observamos en el CUT Desaguadero es una manifestación micro de un fenómeno transfronterizo más extendido en el continente, en que –siguiendo a Sassen (2015)- se produce una desestabilización del andamiaje nacionalista del que brotan nuevas capacidades y puntos de inflexión hacia lo global y se ensayan lógicas organizadoras que pueden mostrarse de maneras morbosas y sujetas a regresiones. En contextos de baja formalidad, ilegalidades y evasiones institucionales, un insumo fundamental de la formación de estas regiones transfronterizas y sus enlazamientos con el orden global, sería el campo de la cotidianidad

Evidentemente, la situación observada en los desaguaderos denota una gobernanza fragmentada que ambos estados nacionales siempre intentaron realizar con vocación intensiva/autoritaria (Mann, 1991, p. 24) con resultados siempre deficitarios, pero que ahora se ve desbordada por una dinámica que escapa en lo fundamental de sus controles. La incapacidad estatal y de otros actores para gestionar lo público desde la política formal (sea esta baja o alta política) abre un espacio opaco para el despliegue de lo que llamamos política subrepticia. Desde aquí, se produce una fragmentación de la gestión pública y la generación de lo que Jessop (2023) denominaba formas “solidarias” de gobernanza, entendidas como incondicionales, irreflexivas y axiológicas que se apoyan en los sistemas de uso de la vida cotidiana y en las relaciones consuetudinarias. Posiblemente un atajo, al menos una ventana abierta, para imaginar el “bien común” en estos mundos de fronteras difusas, recordando a Heyman (2022, p. 12), como “fenómenos netamente humanos”.

Agradecimientos

Este artículo fue realizado en el marco del proyecto ANID/Fondecyt 1261158 “Los mercados transfronterizos en América Latina y Chile: articulación espacial, economía política y gobernanza (2015-2025) realizado en la Universidad Arturo Prat, y contó con el apoyo del proyecto PID2022-139939NB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

Los autores agradecen a la Mg. Isabel Gianina Sanjinez Rodríguez por su cooperación para la realización del trabajo de campo.

Referencias

- Albújar, S.
(2019). Descentralización de la cooperación internacional: la inclusión de los gobiernos subnacionales en la construcción sudamericana. *Aldea Mundo. Revista Sobre Fronteras e Integración*, 24 (47), 14–26.
- Álvarez, C & Santibáñez, C.
(2021). Conflictividad laboral en un puerto transfronterizo: Arica, 2003-2004, *Diálogo Andino*, 65, 281-289.
- Aparicio, C., Rodríguez, K. & Pamela, T.
(2016). Descripción y contextualización de la política de fronteras. En A. Molano (Ed.), *Las Fronteras en Colombia como Zonas Estratégicas: Análisis y Perspectivas* (pp. 17-32). Instituto de Ciencia Política.
- Amaya, J.
(2024). *La influencia de la Xenofobia en la integración social dentro del proceso integrativo de la Comunidad Andina de Naciones* [Tesis de licenciatura, Universidad del Azuay].

- Arraya, L.
(2022). Los puentes de desaguadero: la conformación de la frontera hídrica sobre el flujo del río. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 22 (2), 35-64.
- Arciniegas, H.
(2018). La Integración y el Desarrollo Fronterizo en la Comunidad Andina. Reflexiones sobre su origen y evolución. *Aldea Mundo*, 23 (45), 23-35
- Barajas, M.
(2013). La interdependencia como perspectiva teórica. En M. Barajas y L. Aguilar (Eds.), *Interdependencia, Cooperación y Gobernanza en Regiones Transfronterizas* (pp. 33-75). COLEF.
- Bergesio, L., González, N. & Golovanevsky, L.
(2019). Manka Fiesta: tipos de intercambio en una feria andina argentino-boliviana. *CONFLUENZE XI*, 1, 312—338, <https://doi.org/10.6092/issn.2036-0967/9575>
- Blanes, J.
(2016). *El Subsistema Fronterizo Boliviano en la Globalización de los Mercados Ilegales*. FLACSO/IDRC.
- Blatter, J.
(2003). Debordering the world of states. En N. Brenner, B. Jessop, M. Jones & G. Mcleod (Eds.), *State/Space: A reader* (pp. 185-206). Wiley-Blackwell Publishing.
- Bolay, J. C. & Rabinovich, A.
(2004). Ciudades intermedias: ¿una nueva oportunidad para un desarrollo regional coherente en América Latina? En H. Dilla (Ed.), *Globalización e Intermediación Urbana en América Latina* (pp. 17-57). FLACSO.
- Bourdieu, P.
(2008). *Cuestiones de Sociología*. Akal.
- Bravo, G.
(2024). Migraciones, narcotráfico y frontera. la situación en la macrozona norte de Chile. 2020-2022. *Diálogo Andino*, 73, 128—140.
- Campero, J.
(2014). *Problemáticas de Seguridad en Ciudades de Frontera. Caso: Ciudad de Desaguadero*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Ceballos, M. & Ardila, G.
(2015). The Colombia–Ecuador border region: between informal dynamics and illegal practices. *Journal of Borderlands Studies*, 30 (4), 519—35.
- Certeau, M.
(2008). Andar la ciudad. *Bifurcaciones, Revista de Estudios Culturales Urbanos*, 7, 1-17.
- Ciesielska, M., Boström, K., & Öhlander, M.
(2018). Observation Methods. In M. Ciesielska & D. Jemielniak (Eds.), *Qualitative Methodologies in Organization Studies*. Palgrave Macmillan.
- Comunidad Andina/Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca s/f. Diagnóstico socioeconómico distrito Desaguadero-Perú. CAN-ALT.
- Dammert, M., Bensús, V. Sarmiento, K. & Prieto, G.
(2017). *Una Aproximación a las Fronteras desde los Mercados Ilegales en el Perú*, FLACSO/PUCP/IDRC.
- Dilla, H.
(2015). Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. *Revista de Estudios Fronterizos* 16 (31), 15—38. <https://doi.org/10.21670/ref.2015.31.a01>
- Dilla, H. & Álvarez C.
(2018). Arica/Tacna: los circuitos económicos de un complejo urbano transfronterizo, *Diálogo Andino*, 57, 95—105.
- Dilla, H., Cabezas, M & Figueroa, M.
(2020). Notes for a Discussion on Latin American Cross-Border Regions. *Journal of Borderlands Studies*, 37, 435—451. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1784033>

- Dilla, H. & Herrera S.
(2023). Una aproximación crítica al itinerario conceptual de las ciudades fronterizas en América Latina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* 23, 1-21. <http://dx.doi.org/10.4067/s0719-09482023000100208>
- Dilla, H., Herrera, S. & Dubé, S.
(2024). The Cross-border Regions of Latin America: Incomplete or Peculiar? *Journal of Borderlands Studies* 40, 1-18. <https://doi.org/10.1080/08865655.2024.2394039>
- Fraser, N. & Jaeggi, R.
(2018). *Capitalismo: Una Conversación desde la Teoría Crítica*, Morata.
- Fuentes, A.
(2008). Pasos de frontera en América del Sur. *Curso Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana*. CEPAL/IIRSA.
- Garcés, A. & Vilches, J.
(2023). Comerciantes de frontera: formas de entrar y salir en la Puna de Atacama. *Universum*, 38, 1.
- Gundermann, H.
(2001). El método de los estudios de caso. En M. Tarres (Ed.), *Observar, Escuchar y Comprender: Sobre la Tradición Cualitativa en la Investigación Social* (pp. 231-264). FLACSO/COLMEX.
- Haesbaert, R.
(2019). *El Mito de la Desterritorialización*. Siglo XXI.
- Harvey, D.
(2014). *Espacios del Capital*. AKAL.
- Heller, A.
(1987). *Sociología de la Vida Cotidiana*. Ediciones Península.
- Heyman, J.
(2022). Rethinking Borders. *Journal of Borderland Studies* 39 (3), 513-524. <https://doi.org/10.1080/08865655.2022.2151034>
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior [IBCE].
(2024). *Comercio Exterior: un mundo de Oportunidades*, 32 (318).
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.
(2017). Resultados definitivos censos nacionales de Bolivia, 2017.
- Instituto Nacional de Estadísticas.
(2012). Indicadores estadísticos por departamento y municipios de Bolivia, 2012.
- Issense, J.
(2020). *Fronteras: sobre la Territorialidad del Estado*. Tirant lo Blanch.
- Jessop, B.
(2018). The TPSN Schema: Moving beyond territories and regions. En A. Paasi, J. Harrison & M. Jones (Eds.), *Handbook on the Geographies of Regions and Territories* (pp. 89—101). Edward Elgar Publishing.
- Jessop, B.
(2023). Governance and metagovernance failures: exploring their spatial dimensions. En F. Teles (Ed.), *Handbook on Local and Regional Governance* (pp. 13—25). Edward Elgar Publishing.
- Jessop, B., Brenner, N. & Jones, M.
(2008). Theorizing Socio Spatial Relations, *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 389—401.
- Mann, M.
(1991). *Las Fuentes del Poder Social (T. I): Una Historia del Poder desde los Comienzos hasta 1760 d.C.* Alianza Editorial.
- Mansilla, P, Pavez, A & Ponce M.
(2019). Discursos Geopolíticos de Desarrollo y Reestructuración Territorial Iirsa en el Eje Mercosur-Chile. *Diálogo Andino*, 59, 37-53.
- Meza, N.
(2011). *Espacios Regionales Fronterizos. Integración, más allá del Discurso Político*. Palibrio.

- Ministério da Integração Nacional.
(2005). *Proposta do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. IICA/Ministério de Integração Nacional, Brasília, Brasil.
- Naranjo, A.
(2023). La participación de los entes subestatales en los procesos de integración de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur: de la autogestión a la institucionalización. *OASIS* 38, 73-89. <https://doi.org/10.18601/16577558.n38.05>
- Quispe, M.
(2024). *Perfil del Comercio Bilateral Perú/Bolivia*. CIEN.
- Municipalidad Distrital de Desaguadero
(2015). *Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Desaguadero 2015-2024*.
- Muñoz, F.
(2008). *Urbanización: Paisajes Comunes, Lugares Globales*. Editorial Gustavo Gili SL.
- Organización Internacional para las Migraciones/Matriz de Seguimiento del Desplazamiento.
(2023). *Registro de Monitoreo de Flujos: Movimiento de Entradas y Salidas de Refugiados y Migrantes por las Fronteras del Perú*. OIM/DTM.
- Paasi, A & Prokola, E.
(2008). Territorial dynamics, crossborder work and everyday life in placing the Finnish-Swedish border area. *Space and Polity*, 12 (1), 13— 29.
- Paasi, A.
(2010). Regions are social constructs, but who or what `constructs' them? *Agency in Question Environment and Planning*, 42, 2296—2301.
- Perkmann, M. & Sum, N.
(2001). Globalization, regionalization and cross-border regions: scales, discourses and governance. En M. Perkmann & N. Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions* (pp. 25-46). Palgrave.
- Ramírez, S.
(2008). Las zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, 32, 135-169.
- Rodríguez, F.
(2022). *Centro Binacional de Atención de Frontera [CEBAF], un Mecanismo de Cooperación Bilateral en la Frontera Perú – Bolivia* [Tesis de maestría Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Sánchez, R.
(2018). Ciudades fronterizas en Bolivia. *Temas Sociales*, 42, 26-42.
- Sánchez, R.
(2019). *Territorios Transfronterizos*. Plural.
- Puma, J. S, Incacutipa, D. J, Antezana, D. B, Zevallos, J. F, & Tintaya, O.
(2024). Peruvian-Bolivian Trade in the Border Town of Desaguadero. An Approach to Economic and Social Dynamics from the Point of View of the Retailer. *Ecohumanism*, 3, (5). <https://doi.org/10.62754/joe.v3i5.3953>
- Santos, M.
(2021). *The Nature of Space*. Duke University Press.
- Sassen, S.
(2015). *Territorio, Autoridad y Derechos*. Katz Editores.
- Smith, A.
(2011). Multijurisdictional regulation. En M. Bevir, *The Sage Handbook of Governance* (pp. 300-312). SAGE Publications Limited.
- Sohn, C.
(2018). Cross border regions. En A. Paasi, J. Harrison & M. Jones, *Handbook on the Geographies of Regions and Territories* (pp. 298-310). Edward Elgar Publishing.

Vela, F.

(2001). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En M. Tarrés (Ed.), *Observar, Escuchar y Comprender* (pp. 63-95). FLACSO.

Tarrius, A.

(2002). *La Mondialisation par le bas: Les Nouveaux Nomades de l'économie Souterraine*. Balland.

Tassi, N.

(2017). *The Native World System*. Oxford University Press.

Zárate, C., Aponte, J. & Victorino, N.

(2017). *Perfil de una región Transfronteriza en la Amazonia, Bogotá*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.